

## 《研究ノート》

# 分権化をめぐる若干の論点

——事務振り分け案と合併の  
住民発議制をめぐる——

坂 本 忠 次

は し が き

前稿では、機関委任事務の廃止を提案した地方分権推進委員会の『中間報告』（1996年3月）を中心に照会検討し、機関委任事務の廃止に伴う事務の振り分け（自治事務と法定受託事務）が、国・地方間の経費の負担区分問題を含む財源問題との関連での検討を必要とさせることを見てきた<sup>①</sup>。分権化は、政府間関係における事務配分や権限配分の問題とあわせて財源問題での検討と表裏一体の関係にあることを指摘してきたのである。

本稿では、前稿で検討を残してきた機関委任事務の廃止に伴う事務の振り分けの問題—とくに1996年12月の第1次勧告との関連で—をさらに個々の事務について財政問題との関連を踏まえて検討していくと共に、分権化と近年再び論議を見せつつある広域行政、とりわけ住民発議による市町村合併をめぐる問題など分権化をめぐる若干の論点についてさらに引きつづき検討してゆきたいと思う。

## 1. 機関委任事務の廃止と事務の振り分けをめぐる新たな提案

機関委任事務の廃止とこれに伴う事務の振り分け、国の関与の見直しを求

める勧告が、地方分権推進委員会の『中間報告』（'96年3月）に続いて、'96年12月20日第1次勧告として出された。

第1次勧告では、先の『中間報告』につづいて国の事務を地方自治体に代行させている機関委任事務廃止を明確に打ち出したが、これに伴う主な事務の振り分けについて見ると、まず、「法定受託事務」（仮称）については、「国家の統治の基本に密接な関連を有する事務」など8つの指標を定めた。これ以外は「自治事務」（仮称）で、機関委任事務561項目の内両者に区分けした191項目の内自治事務（仮称）に97項目、法定受託事務（仮称）に45項目が例示的に区分けされている。

ほかに、国の直接執行事務等を置いている。

以上に基づき主な事務の振り分けを例示したものが表1である。

「自治事務」について第1次勧告で新たに加えられたものについて見ると、①独自のまちづくりに欠かせない土地利用基本計画の策定や都市計画区域指定などは都道府県の自治事務とする。②生活保護の決定・実施は法定受託事務とするが、生活保護を受けている人への相談助言は自治事務とする。③就学校の指定なども自治事務とする。また、都道府県の教育長任命についての文相承認制は廃止する、などが見られる。

以下、これらの事務の振り分けをめぐるいくつかの事例について検討していくことにしよう。

表1 機関委任事務の廃止に伴う事務の振り分け案  
（地方分権推進委員会第1次勧告，'96年12月20日による）  
機関委任事務を自治事務（仮称）に区分するもの

《地域づくり部会関係》

【環境庁】

- 現行の都道府県知事による鳥獣保護区の設定及び鳥獣の捕獲許可等の事務
- 猟区の設定に係る国の認可

【国土庁】

- 土地利用基本計画の策定事務
- 規制区域の指定・解除の事務
- 監視区域の指定・解除の事務

- 新産業都市建設基本計画の策定
- 工業整備特別地域整備基本計画の策定
- 山村振興計画の策定
- 地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する基本計画の策定
- 首都圏及び近畿圏における工場の作業場・大学等教室の新增設の許可
- 市町村長に対する応急措置の実施，応援に係る指示等の事務

【法務省】

- 人権擁護委員推薦事務

【農林水産省】

- 農業振興地域整備基本方針の策定
- 農業振興地域の指定
- 農用地区域内の開発行為の許可
- 国が行う農地転用許可に意見を付する事務
- 国が行う流域保全保安林の指定・解除に意見を付する事務
- 流域保全保安林以外の保安林の指定・解除，行為規制
- 地域森林計画の樹立
- 林地開発許可
- 漁業法に基づく漁業権漁業に係る事務
- 指定有害動植物の防除に関する事務
- 家畜の伝染性疾病の発生の予防に関する事務
- 森林病虫害等防除法に基づく駆除命令等に関する事務
- 松くい虫被害対策特別措置法に基づく駆除命令，都道府県実施計画等に関する事務
- 森林組合に対する指導・監督事務
- 信用事業を行わない農業協同組合及び漁業協同組合に対する監督等に関する事務
- 自作農維持資金の貸付認定事務
- J A S規格に係る格付機関の登録等に関する事務

【通商産業省】

- 事業協同組合等（信用協同組合を除く。）の設立認可，業務停止命令等に関する事務
- 高圧ガス製造業者等の事業許可，基準適合命令等に関する事務
- 火薬類製造事業等の許可，基準適合命令等に関する事務
- 液化石油ガス販売事業等の許可，基準適合命令等に関する事務
- 商工組合等の設立認可，業務停止命令等に関する事務
- 中小企業集積活性化法に基づく進出計画等の承認に係る事務
- 中小小売商業振興法に基づく商店街整備計画等の認定に係る事務
- 高度技術に立脚した工業集積地域開発に関する計画の策定

○特定事業の集積の促進に関する計画の策定

【建設省】

- 都市計画区域の指定
- 市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画の決定
- 地域地区，都市施設及び市街地開発事業に関する都市計画の決定
- 都道府県の都市計画事業認可
- 開発行為の許可
- 建築基準法に基づく事務
- 公共下水道事業（県河川，複数都府県にまたがる広域的閉鎖性水域で流域別下水道整備総合計画が定められていないものに係る公共下水道を除く。）の認可
- 準用河川の管理に関する事務
- 都道府県認定事業に係る土地収用事務
- 急傾斜地崩壊危険区域の指定，指定地内の行為規制，急傾斜地崩壊防止工事等の事務
- 建設業の許可
- 宅地建物取引業の免許

【自治省】

- 危険物施設の設置許可等に関する事務

《くらしづくり部会関係》

【厚生省】

- 生活保護の被保護者の自立助長のための相談，助言等の援助事務
- 民生委員の推薦事務等
- 民生委員の定数決定事務
- 水道事業の認可に関する事務
- 栄養士の免許に関する事務
- 調理師の試験・免許に関する事務
- 性病予防法に係る事務
- 臨床検査技師，衛生検査技師等に関する法律に係る事務
- 浄化槽法に係る事務
- 旅館業の営業許可に関する事務
- 公衆浴場の経営許可に関する事務等
- 理容師法に係る事務
- 美容師法に係る事務
- クリーニング業法に係る事務
- 建築物における衛生的環境の確保に関する法律に係る事務
- 飲食店営業の許可，営業の停止，指導監督等に関する事務
- と畜場の設置許可及びと畜検査に係る事務

- 食鳥処理の事業の許可，食鳥処理場の設置の許可，食鳥検査に係る事務
- 病院等の開設の許可，指導監督
- 診療放射線技師法に係る事務
- あん摩マッサージ指圧師，はり師，きゅう師等に関する法律に係る事務
- 柔道整復師法に係る事務
- 理学療法士及び作業療法士法に係る事務
- 視能訓練士法に係る事務
- 保健婦助産婦看護婦法に係る事務
- 死体解剖保存法に係る事務
- 薬局の開設，販売業等の許可に関する事務
- 薬剤師法に係る事務
- 覚せい剤施用機関，覚せい剤原料取扱者等の指定及び業務停止に関する事務
- 毒物又は劇物の販売業者等の登録及び業務の停止に関する事務
- 大麻取扱者，麻薬卸売業者の免許等に関する事務
- 身体障害者手帳の交付に関する事務

【文部省】

- 学齢簿の編製，就学校の指定に関する事務
- 学級編制の基準の設定・認可に関する事務
- 博物館の登録に関する事務
- 銃砲及び刀剣類の登録に関する事務
- 都道府県が第一義的所有権者となった出土文化財に関する事務及び都道府県教育委員会が行う発掘調査の指示

【労働省】

- 職業訓練指導員の免許に関する事務
- 技能検定に関する事務
- 職業訓練の認定等に関する事務
- 不当労働行為の審査，労働争議の斡旋・調停・仲裁に関する事務
- 労働協約の地域的拘束力の決定に関する事務

【通産省】（消費者保護関係）

- 消費生活用製品安全法の規定による販売事業者からの報告徴収及び立入検査等の事務
- 家庭用品品質表示法の規定による販売事業者からの報告徴収及び立入検査等の事務
- 家庭用品品質表示法に基づく指示に従わない販売事業者の公表に係る事務
- 割賦販売法の規定による前払式割賦販売事業者及び前払式特定取引業者からの報告徴収及び立入検査の事務

など

機関委任事務を法定受託事務（仮称）に区分するもの  
《地域づくり部会関係》

【総務庁】

- 国勢調査等の指定統計事務
- 恩給を受ける権利の裁定事務

【防衛庁】

- 自衛官の募集に関する事務

【法務省】

- 戸籍事務
- 外国人登録事務
- 特別永住許可事務
- 保護観察処分対象者に対する応急の救護・援護に要する費用徴収事務
- 検察審査員候補者に関する事務

【法務省・自治省】

- 都道府県又は市町村が行う最高裁判所裁判官国民審査事務

【農林水産省】

- 大規模な農地転用許可事務
- 農地の権利移動制限に関する事務
- 国の行う農地の買収等に係る手続きに関する事務
- 二以上の都府県にわたる流域並びに一都道府県内で完結する流域であっても  
国土保全上又は国民経済上特に重要な流域に係るもの以外の流域保全保安林  
の指定・解除等
- 保安施設地区における行為規制の事務
- 漁業法又は水産資源保護法に基づく漁業調整規則の制定，知事許可漁業に係  
る事務
- 有害動植物を発見した場合の緊急防除に係る国への報告事務
- 家畜伝染病のまん延防止に関する事務
- 信用事業を行う農業協同組合及び漁業協同組合に対する監督等に関する事務

【通商産業省】

- 第二種大規模小売店舗の出店調整に関する事務
- 中小企業団体が独占禁止法の例外として行う調整事業に係る規程の認可に関  
する事務

【建設省】

- 指定区間外の一般国道の管理に関する事務
- 指定区間内の一級河川の管理に関する事務
- 二級河川の管理に関する事務
- 国認定事業に係る収用裁決事務等
- 優良宅地認定に関する事務
- 砂防指定地内の行為規制，砂防工事等の事務

○地すべり防止区域内の行為規制，地すべり防止工事等の事務

【自治省】

○都道府県又は市町村が行う国政選挙事務

など

《くらしづくり部会関係》

【外務省】

○旅券の交付事務

【厚生省】

○生活保護の決定・実施に関する事務（市町村に対する都道府県の事務監査の事務を含む。）

○精神障害者，麻薬中毒者に対する本人の同意によらない入院措置に関する事務

○法定及び指定伝染病のまん延防止に関する事務

○承認基準が作成された医薬品等の製造承認及び製造業の許可に関する事務

○麻薬，覚せい剤，大麻及びあへんの監視等に関する事務

○児童手当の支給に関する事務

○児童扶養手当の支給に関する事務

○特別児童扶養手当の受給者の認定に関する事務

○障害児福祉手当及び特別障害者手当の支給等に関する事務

○災害救助法に基づく災害救助に関する事務

○戦傷病者，戦没者遺族，原爆被爆者等の援護に係る事務

○児童手当の支給に関する事務

【文部省】

○理科教育振興法等に基づく補助金交付事務

○史跡名勝天然記念物の仮指定等に関する事務

○宗教法人の規則の認証

【労働省】

○生涯能力開発給付金等の支給に関する事務

【環境庁】

○公害健康被害の補償給付の支給に関する事務

など

## 2. 事務振り分けの事例と2，3の論点

### (1) 都市計画行政と機関委任事務の廃止

まず，都市計画行政をめぐる分野における国の機関委任事務の廃止と事務

振り分けについて見ておこう。わが国の都市計画法は第1次大戦後の大都市の急激な膨張を背景に、1919（大正8）年制定公布されたが、当初から官治的性格が極めて強いものであった。つまり、計画の作成・執行を国の事務としながら、経費は原則として当該市に負担させるなど集権的性格の強いもので、国の補助金政策と国の監督・統制のもとで進められた。戦後1968（昭和43）年新たに制定された都市計画法は、都市計画区域の指定（第5条）などの権限を都道府県知事に与えたが、その認可等の大部分の行政権限は、なお国（建設省）の機関委任事務として残されていたのである。

そこで、第1次勧告の提案をまず見ておこう。

- (1) 都市計画区域は、都道府県が指定することとする（自治事務（仮称））。また、都市計画区域については、国の認可を廃止し、都道府県は国と事前協議を行うこととする。この場合、国との合意（又は同意）を要することとする。
- (2) 市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画は、都道府県が決定することとする（自治事務（仮称））。また、市街化区域及び市街化調整区域に関する都市計画については、国の認可を廃止し、都道府県は国と事前協議を行うこととする。この場合、国との合意（又は同意）を要することとする。
- (3) 地域地区、都市施設及び市街地開発事業に関する都市計画の決定主体としては、市町村が中心的主体となるべきであるが、市街地が市町村の区域を越えて広域化している地域における用途地域や市町村の区域を超える広域のネットワークを形成する道路など、特に広域的・根幹的な都市計画に限って都道府県において決定する（自治事務（仮称））。

この観点から、これらの都市計画について市町村の決定する範囲を大



きく拡大する方向で、都市計画決定権限のあり方を見直すこととする。

- (4) 政令指定都市については、都市の規模、都市機能の集中実態、他の事務の委譲状況等を踏まえ、都市計画決定権限については、極力、都道府県並みに拡充する方向で見直すこととする。その際には、国・都道府県との調整の方法について検討することとする。

- (5) 都道府県が決定する地域地区、都市施設及び市街地開発事業に関する都市計画については、国の認可を廃止し、人口及び行政、経済、文化等の中核的な諸機能が集積し、その影響が都道府県の区域を越えて広域化している地域における計画並びに国土政策や国の利害に特に重大な関係がある計画に限り、都道府県は国と事前協議を行うこととする。この場合、国との合意（又は同意）を要することとする。この趣旨を踏まえ、国と事前協議を要する範囲については、現在の国の認可の範囲に比べ、大きく縮減する方向で見直すこととする。

市町村が決定する都市計画については、都道府県知事の承認を廃止し、市町村は都道府県と事前協議を行うこととする。この場合、都道府県との合意（又は同意）を要することとする。

都道府県と国、市町村と都道府県の協議に当たって、その関与が必要な範囲にとどまるよう視点を明確化することとする。

- (6) 都市計画事業については、市町村は都道府県の、都道府県は国の認可を受けて施行することができる（都道府県の認可は自治事務（仮称））。
- (7) 開発行為の許可は、地方公共団体の自治事務（仮称）とする。

※ 都市計画における、より具体的な都道府県と市町村の役割分担や国の

関与等のあり方については、地方分権の推進の観点に立って、引き続き検討する。

ここで問題は、都市計画区域の指定を都道府県の自治事務（仮称）としたとしても、なお、都道府県は国と事前協議を行い、また国との合意（又は同意）を要することとし、国（建設省）への配慮を示していることである。このような国との事前協議は、市街化区域及び市街化調整区域の決定、その他都道府県が決定する地域地区、都市施設及び市街地開発事業に関する都市計画についても広域化している地域の計画や国土政策・国の利害に関係のある計画については、国と事前協議を行うこととしたことである。また、市町村が決定する都市計画についても、都道府県知事の承認を廃止する代りに都道府県と事前協議を行うこととしている。いずれの場合も、従来の認可に比べて一定の前進ではあるが、なお、国や都道府県の立場に配慮していることである。

開発行為の許可は、地方公共団体の自治事務（仮称）としているが、その住民との関係における価値判断（迷惑施設の設置等）を誰が行い、誰が調整するかである。

都市計画における都道府県と市町村の役割分担や国の関与等のあり方については、計画の執行やアセスメントにおける住民参加との関係を含めてなお多くの課題を残している。

また、都市計画の事務のいくつかを自治事務（仮称）とした場合の補助金の廃止・統合（包括）化、メニュー化との関係、補助率のあり方等、財源問題の展望への検討がなお残されるのである。

## （2）農業振興政策と機関委任事務の廃止

つぎに、機関委任事務の廃止と自治事務（仮称）への転換をめぐる問題を、農業振興政策、とりわけ 1）農業振興地域、2）農地、の 2 つを中心に

検討しておこう。今回の勧告では、とりわけ農地を農業以外に使う農地転用の許可を知事権限に移す問題が焦点になるものとみられる。そこで、この2つを中心に検討しよう。

### 1) 農業振興地域の整備

この問題について第1次勧告では次のように述べている。

- (1) 農業振興地域制度については、必要な農地総量及び優良な農地が確保されるよう制度を充実し、国は農地の確保の方針その他の農業振興地域の整備についての基本指針を策定するとともに、都道府県は、農業振興地域整備基本方針を策定（変更を含む。）する（自治事務（仮称））。

基本方針の策定（変更を含む。）については、国の承認を廃止し、都道府県は国と事前協議を行うこととする。この場合、当該基本方針のうち農業振興地域の指定の基準、位置及び規模、農用地区域に関する事項（以下「指定基準等に関する事項」という。）については国との合意（又は同意）を要することとする。

国は、特に必要があると認めるときは、都道府県に対し、当該都道府県が定めた基本方針のうち指定基準等に関する事項について変更をするための必要な措置をとるべきことを指示することができることとする。

- (2) 都道府県は、農業振興地域整備基本方針に即して、農地振興地域を指定（区域の変更、解除を含む。）しなければならないこととする（自治事務（仮称））。

なお、農業振興地域の指定（区域の変更、解除を含む。）に当たり、国（地方農政局）との事前協議を定めている通達は廃止することとする。

- (3) 農業振興地域整備計画の策定（変更を含む。）は、市町村の自治事務（仮称）とする。

整備計画の策定（変更を含む。）に当たっては、都道府県知事の認可を廃止し、市町村は都道府県と事前協議を行うこととする。この場合、整備計画のうち農用地区域に関する事項については都道府県との合意（又は同意）を要することとする。

都道府県は、特に必要があると認めるときは、市町村に対し、当該市町村の定めた農業振興地域整備計画のうち農用地区域に関する事項について変更をするための必要な措置をとるべきことを指示することができることとする。

- (4) 農用地区域内の開発行為の許可は、都道府県の自治事務（仮称）とする。

## 5 農地

農地制度については、農業振興地域制度の見直しと併せ、次のとおりとする。

- (1) 4 haを超える農地転用許可は、国の直接執行事務とする。

この場合、許可申請書の受理、国への進達事務は都道府県の法定受託事務（仮称）とするとともに、申請書に意見を付する事務は都道府県の自治事務（仮称）とする。

- (2) 2 haを超え 4 ha以下の農地転用許可は、都道府県に委譲する（法定受託事務（仮称））。

この場合、都道府県は、許可に当たり、当面、国に事前協議しなけ

ればならないこととするとともに、国は、優良農地の減失・改廃を防止するなど特に必要がある場合、都道府県に対して指示を行うことができることとする。

(3) 2 ha以下の農地転用許可を自治事務（仮称）とすることの可否については、許可事務が現に都道府県で実施されていることを基本に、地方分権の推進の観点に立って、国民への食糧の安定供給の観点にも留意し、現に進められている農業基本法の見直しを踏まえ予定されている農地制度の見直しの際に、検討することとする。

(4) 農地の権利移動制限に関する事務は、当面、都道府県及び市町村（農業委員会）の法定受託事務（仮称）とする。国は、特に必要な場合、都道府県及び市町村（農業委員会）に対して指示を行うことができることとする。

(5) 国の行う農地の買収等に係る手続きに関する事務は、都道府県及び市町村（農業委員会）の法定受託事務（仮称）とする。国は、特に必要な場合、都道府県及び市町村（農業委員会）に対して指示を行うことができることとする。

およそ以上の通りである。

ここで、農業振興地域については、都道府県の自治事務（仮称）として、  
農業振興地域整備基本方針の策定（変更を含む）

農業振興地域の指定（区域の変更、解除を含む）

農用地区域内の開発行為の許可

などが振り分けられており、市町村の自治事務（仮称）としては、  
農業振興地域整備計画の策定（変更を含む）

が振り分けられている。

農地制度については、4 haを超える農地転用許可は、国の直接執行事務とするが、許可申請書の受理、国への進達事務は都道府県の法定受託事務（仮称）とし、申請書に意見を付する事務を都道府県の自治事務（仮称）に振り分けたことである。

また、農地の権利移動制限に関する事務を、当面、都道府県及び市町村（農業委員会）の法定受託事務（仮称）とし、国の行う農地の買収等に係る手続きに関する事務も同様に法定受託事務（仮称）に振り分けたことである。

ここで、最大の争点となるものは、農地を農業以外に使う農地転用の許可について、都道府県の知事権限を現行の「2 ha以下」から「4 ha以下」に拡大とするとする勧告についてである。現在は2 haを超すとき、農林大臣の許可が必要だが、第1次勧告では、権限の一部を都道府県に譲ることによって、転用事務を促進し、地域の開発計画をこれまで以上にスムーズに進めることを狙っているとされている。

しかし、一面で、農地転用の歯止めがなくなって、農地がさらに減り、優良農地の喪失が一層進む恐れもある。このように、知事権限（法定受託事務）の上限を4 haに拡大することは、一面で両刃の剣<sup>もう やいば</sup>でもあるのである。もっとも、勧告でも、知事の権限拡大に対しては「都道府県は、許可に当たり、当面国に事前協議しなければならないこととする」とともに、「国は、優良農地の減失・改廃を防止するなど特に必要がある場合、都道府県に対して指示を行うことができる」とし、きわめて慎重な姿勢も示している。いわば、国の関与も一部残したのである。

### （3）福祉・保健・衛生行政と機関委任事務の廃止

上記については、第4章くらしづくりと地方分権のところでも論じられている。この内生活保護行政ほかいくつかの事例について見ておくこととする。

その振り分け提案についてまず見ておこう。

## 1 生活保護

### ① 生活保護関係事務

- 生活保護の決定・実施に関する事務は、現金給付等の生活困窮者の扶助に関わるものであり、生存にかかわるナショナル・ミニマムを確保し、全国一律に公平・平等に実施する必要があるため、法定受託事務（仮称）とする。
- 生活保護に関する事務のうち、被保護者の自立助長のための相談、助言等の援助事務については、地方公共団体が個々のニーズに即し柔軟に対応できるよう、自治事務（仮称）とすることとし、この旨を法令等で明確にする。

### ② 指揮監督権（生活保護法20条）については、廃止する。これに代わる国の関与については、一般ルールに基づく国の関与によることとする。

### ③ 事務監査（同法23条）については、濫給・漏給防止等の観点から、今後とも認めることとする。この場合、国が直接行う事務監査を認めるほか、都道府県が市町村に対して行う事務監査については法定受託事務（仮称）とするが、その内容の積極的な見直しを行うことにより、監査事項の重点化等、福祉事務所の実情に応じた弾力的で合理的な事務監査に一層努めることとする。

### ④ 生活保護事務に従事する現業職員の資質向上のため、国においても研修の充実を図るほか、国は地方公共団体に対し適切な情報提供を行うものとする。

## 2 福祉事務所

### ① 福祉事務所長の専任規定については、当委員会の中間報告の考え方

に沿って本年6月改正法が成立し、既に廃止された。

- ② 現業職員等に係る専任規定及び国の定数基準については、住民の多様なニーズに的確に応え、福祉と保健の総合的展開が図られるよう、必置規制の見直しの一環として、引き続き検討する。

### 3 保健所長の医師資格

保健所長の医師資格規制については、必置規制の見直しの一環として、その可否を引き続き検討する。

### 4 民生委員

- ① 民生委員の推薦事務等は、自治事務（仮称）とする。
- ② 民生委員の定数決定事務は、都道府県の自治事務（仮称）とする。  
また、国の定数基準については、全国的に一定水準を確保するとともに、都道府県が地域の実情等に配慮して定数決定を行えるよう弾力的なものとする。

ここでは、まず、国の生活保護法（1950年）に基づく生活保護関係事務については、生存にかかわるナショナル・ミニマムを確保し、全国一律に公平・平等に実施する必要があるため、法定受託事務（仮称）とすること。しかし、被保護者の自立助長のための相談、助言等の援助事務については、地方公共団体が個々のニーズに即し柔軟に対応できるよう、自治事務（仮称）とすることとし、この旨を法令等で明確にする、としている。

この提案は、地方分権を進める上で意義ある方向とは思われるが、(1)同じ法律内で法定受託事務（仮称）と自治事務（仮称）とをどのように規定するのか、(2)これに伴う国・地方間の経費負担割合（現在は国3対地方1）はどのようなになるのか、などの課題がなお残されていると思われる。

福祉事務所長の専任規定については、先の「中間報告」の考え方に沿って



6月に改正法が成立し廃止されたが、現業職員等に係る専任規定については、住民の多様なニーズに的確に応え、福祉と保健の総合的展開が図られるよう、必置規制の見直しを引き続き検討するとしている。

同様に、保健所長の医師資格規制についても、その要否を引き続き検討する、としている。

前稿でも指摘したが、単に保健所長の医師資格規制をはずすことによって、単に地域福祉・保健水準の低下につながらないのかが懸念され、今後、地域住民の福祉・保健・医療ニーズに対応しつつ総合的に検討して行く必要があろう。

民生委員は、その成立の出発の歴史的経緯からしても、推薦事務等の自治事務（仮称）化、定数決定事務の都道府県の自治事務（仮称）化は、当然といえよう。ただ、全国的に一定水準を確保するための調整事務は残るだろう。

#### （4）教育・文化行政と機関委任事務の廃止

つぎに、教育・文化について、第一次勧告での特徴的な点を述べておこう。まず、勧告の要旨を見ておく。

##### 1 教育課程の編成

地域の実態を踏まえ、特色ある学校づくりを推進する観点から、教育課程の基準の一層の大綱化や弾力化を図る。

##### 2 教育長の任命承認制

教育長の任命承認制は廃止する。

なお、任命承認制の廃止に際して、教育長の任期制等教育長に適材を確保する方策、小規模市町村における教育委員会の事務処理体制の充実方策、教育行政に地域住民の意向を反映するための方策等、教育委員会

の活性化のための方策について検討する。

### 3 地方教育行政の組織及び運営に関する法律の規定による関与

文部大臣及び教育委員会相互間の関係等（法第5章）については、関与の一般ルールの考え方に沿って、次のとおり見直す。

- ① 文部大臣の教育委員会に対する指揮監督（法55条）は、機関委任事務制度の廃止に伴い廃止する。
- ② 地方公共団体の長又は教育委員会に対する文部大臣の措置要求（法52条）については、一般ルールに沿って行うものとする。

なお、市町村長又は市町村教育委員会に対する都道府県教育委員会の措置要求については、都道府県・市町村間の関係の整理の一環として、別途検討する。

- ③ 都道府県又は市町村に対する文部大臣の指導・助言・援助（法48条）については、新たな一般ルールとの関係にも留意しつつ、都道府県や市町村の教育委員会の自立性をできるだけ高める観点に立って検討する。

### 4 県費負担教職員の任免等に関する事務

県費負担教職員の任免その他の進退、勤務成績の評定の計画に関する事務は、都道府県・市町村間の関係の整理の一環として、引き続き検討する。

### 5 義務教育費国庫負担金に関する事務手続き

義務教育費国庫負担金に関する各種調査、申請、報告等の事務手続きについては、平成9年度から大幅に簡素合理化することとする。

### 6 文化・生涯学習の所管組織

文化・生涯学習に関する事務の管理及びその執行については、現行の事務委任、補助執行の規定（地方自治法180条の7等）の活用等により、当該地方公共団体の主体的判断に委ねることとする。

#### 7 公立図書館、博物館、公民館

公立の図書館、博物館、公民館に関する必置規制に係る法律の規定の見直しについては、他の必置規制の見直しの一環として、引き続き検討する。

#### 8 埋蔵文化財

- ① 所有者が不明である出土文化財の第一義的所有権は都道府県に委譲することとし、この旨法律上明示する。この場合、国が保有する必要がある場合の取扱い等について引き続き検討する。
- ② 都道府県教育委員会に、開発行為を行う事業者への発掘調査の指示権があることを法律上明示する。この場合、事業者に対する特定の場合の文化庁長官の指示権限を認めることとする。
- ③ 都道府県が第一義的所有権者となった出土文化財に関する事務及び都道府県教育委員会が行う発掘調査の指示は、都道府県の自治事務（仮称）とする。
- ④ 発掘調査の費用負担については、地方公共団体が原因者負担を求め際に支障を来さないよう、関係法令の改正を含め、必要な仕組みについて、引き続き検討する。

#### 9 学校法人、私立学校等

学校法人の設立の認可・業務監督に関する事務、私立学校等の設置廃止の認可に関する事務等については、所管省からは法定受託事務（仮称）とすべきとの意見が表明され、協議を重ねたが、結論を得るに至ら

なかったため、引き続き検討する。

この分野での最大の問題は、2. の教育長の任命承認制を廃止する提案である。これに伴い文部大臣の教育委員会に対する指揮監督（法55条）は、廃止することが提案されている。これに伴い都道府県や市町村の教育委員会の自立性をできるだけ高める観点に立って検討するとされている。

また、国庫負担金としての義務教育費国庫負担金に関する各種調査、申請、報告等の事務手続きについては、平成9年度から大幅に簡素合理化することとされている。

事務振り分けについては述べられていないが、いずれにしても教育行政における地方公共団体の自主性を高める上で望ましい改革方向といえるだろう。公立の図書館、博物館、公民館に関する必置規制に係る法律の規定の見直しも引き続き検討されている。

埋蔵文化財について都道府県教育委員会が行う発掘調査の指示は、都道府県の自治事務（仮称）とされている。

ただ、学校法人の設立の認可・業務監督に関する事務、私立学校等の設置廃止の認可に関する事務については、所管省（文部省と思われる）から法定受託事務（仮称）とすべきとの意見が表明され、協議を重ねたが結論を得るに至らなかったことが記されている。学校法人等の設立の認可・業務監督に関する事務権限を文部省が手離すことは当面考えられないことが予想されるが、これら事務権限の一部を都道府県の自治事務（仮称）とすることも可能なのではなかろうか。

### 3. 市町村合併と地方分権との関係について

周知の通り、わが国の明治以来の地方自治の歴史において、市町村合併は、広域行政の有力な一形態であり伝統的なものとなっている。例えば、わ

が国の市町村の戦前以来の歴史を簡単にふり返って見ると、1888（明治21）年の市制町村制成立期前夜に市町村数は約5分の1に削減され、第二次大戦後も、朝鮮戦争後の不況と地方財政危機の中で、市町村数が再び5年間で約3分の1に削減された。その後も、地域開発政策期に市町村合併が行われて今日に至っている。

近年の地方分権推進政策と関連して、自治省は、再び、住民発議に基づく市町村合併の推進を打ち出したことが特徴づけられよう。

戦後の市町村合併は、1950（昭和25）年9月のシャープ勧告の内容を具体化した答申としての地方行政調査委員会議の勧告（同年12月のいわゆる「神戸勧告」）に始まっている。この勧告では、国と地方の事務再配分の基本的な原則として、(イ)行政責任明確化、(ロ)能率化、(ハ)地方優先とりわけ市町村優先、という3原則をかかげ、市町村の自治行政強化の方針と同時に機関委任事務の廃止の方向が提案されたのであった。しかし、その後は、この3原則の内(ロ)の能率化の原則のみが優先され、市町村の行財政力強化への方向として「広域行政」の名のもとで市町村の行政区域の統合化＝市町村合併がおこなわれてきたのである。

神戸勧告における事務再配分の原則を踏まえて、合併促進に関する法律が昭和20年代に成立した。町村合併促進法（昭和28，法律258）、新市町村建設促進法（昭和31，法律164）及び市の合併の特例に関する法律（昭和37，法律118）が相次いで成立し、1965（昭和40）年3月、市町村の合併の特例に関する法律（法6）が成立、同時に、これまでの町村合併促進法等は廃止されたのである。

1995（平成7）年3月、市町村の合併の特例に関する法律を改正して、「政令で定めるところにより、その総数の50分の1以上の連署をもって」市町村の長に対して合併協議会の設置を請求する直接請求制度（住民発議制度）が創設された（同法第4条第1項）。この改正措置は、同年4月より施行されている。

この改正内容の一つに、国及び都道府県は、市町村に対し、自主的な合併を推進するため、必要な助言、情報の提供等の措置を講ずること（法第16条第1項）とされている。この改正に伴い都道府県では研修会等の開催、パンフレット等の作成を通じて情報提供やPR活動を行ってきている。

また、1995（平成8）年度においては、自主的な市町村の合併の推進に関する都道府県の取組みについて、新たに普通交付税で措置することとしている<sup>12）</sup>。

自治省を中心としたこのような動きの中で、合併協議会設置請求住民発議は実際にどのような動きをしているのかを1996年12月27日現在の調査でみておこう。表2は、この概況をみたものである。

表2 合併協議会設置請求住民発議の動き（概況）

（'96年12月27日現在）

（一）全体件数

<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;">           発議総数 32         </div>	①協議会設置に至った件数	5	<div style="display: inline-block; vertical-align: middle;">             設置協議会数            2              設置準備中の協議会数   1           </div>
	(3地域)		
	②協議会設置に至らなかった件数	18	
	③手続き進行中の件数	9	

（二）団体名

①協議会設置に至った発議（5件）

団体名	合併対象団体名	協議会名	設置年月日
1 茨城県常北町	水戸市	水戸市・常北町合併協議会	H7.12.27
2 岡山県川上村	八束村	川上村・八束村合併協議会	H8.9.5
3 岡山県八束村	川上村	同上	同上
4 沖縄県具志川村	仲里村	具志川村・仲里村合併協議会	準備中
5 沖縄県仲里村	具志川村	同上	同上

②協議会設置に至らなかった発議（18件）

団体名	合併対象市町村名
1 埼玉県上尾市	与野市、大宮市、浦和市、伊奈町

2 宮城県名取市	仙台市
3 埼玉県伊奈町	与野市, 大宮市, 浦和市, 上尾市
4 京都府田辺町	木津町, 精華町
5 京都府園部町	八木町, 丹波町, 日吉町, 瑞穂町, 和知町, 京北町, 美山町
6 福岡県志摩町	福岡市
7 兵庫県洲本市	津名町, 淡路町, 北淡町, 一宮町, 五色町, 東浦町, 緑町, 西淡町, 三原町, 南淡町
8 兵庫県津名町	洲本市, 淡路町, 北淡町, 一宮町, 五色町, 東浦町, 緑町, 西淡町, 三原町, 南淡町
9 兵庫県北淡町	洲本市, 津名町, 淡路町, 一宮町, 五色町, 東浦町, 緑町, 西淡町, 三原町, 南淡町
10 兵庫県一宮町	洲本市, 津名町, 淡路町, 北淡町, 五色町, 東浦町, 緑町, 西淡町, 三原町, 南淡町
11 兵庫県五色町	洲本市, 津名町, 淡路町, 北淡町, 一宮町, 東浦町, 緑町, 西淡町, 三原町, 南淡町
12 兵庫県東浦町	洲本市, 津名町, 淡路町, 北淡町, 一宮町, 五色町, 緑町, 西淡町, 三原町, 南淡町
13 兵庫県緑町	洲本市, 津名町, 淡路町, 北淡町, 一宮町, 五色町, 東浦町, 西淡町, 三原町, 南淡町
14 兵庫県三原町	洲本市, 津名町, 淡路町, 北淡町, 一宮町, 五色町, 東浦町, 緑町, 西淡町, 南淡町
15 兵庫県南淡町	洲本市, 津名町, 淡路町, 北淡町, 一宮町, 五色町, 東浦町, 緑町, 西淡町, 三原町
16 兵庫県淡路町	洲本市, 津名町, 北淡町, 一宮町, 五色町, 東浦町, 緑町, 西淡町, 三原町, 南淡町
17 茨城県藤代町	取手市
18 兵庫県西淡町	洲本市, 津名町, 淡路町, 北淡町, 一宮町, 五色町, 東浦町, 緑町, 三原町, 南淡町

## ③手続き進行中の発議（9件）

団体名	合併対象市町村名
1 長野県岡谷市	諏訪市, 茅野市, 下諏訪町, 富士見町, 原村
2 長野県諏訪市	岡谷市, 茅野市, 下諏訪町, 富士見町, 原村
3 長野県茅野市	岡谷市, 諏訪市, 下諏訪町, 富士見町, 原村
4 長野県下諏訪町	岡谷市, 諏訪市, 茅野市, 富士見町, 原村
5 長野県富士見町	岡谷市, 諏訪市, 茅野市, 下諏訪町, 原村
6 長野県原村	岡谷市, 諏訪市, 茅野市, 下諏訪町, 富士見町
7 埼玉県鳩ヶ谷市	川口市
8 埼玉県本庄市	上里町
9 埼玉県上里町	本庄市

注) ㈱地方自治総合研究所の資料提供による。

みられる通り、'95年4月～'96年12月までの2年足らずの間に合併協議会設置請求の住民発議総数は32、内協議会設置に至った件数5、協議会設置に至らなかった件数18、手続き進行中の件数9、となっている。

協議会設置に至った発議（5件、但し3地域である）に比べ設置に至らなかった発議（18件）が極めて多くなっており、手続き進行中の発議（9件）を入れても法改正の成果は現在までのところ厳しい現実となっている。

協議会設置に至った発議地域の内岡山県川上村と八束村の合併協議会の事例を見ておこう。

岡山県北の蒜山高原に位置する川上村では1996（平成8）年4月30日、請求代表者らが川上村長に対して合併協議会設置請求書を提出、住民発議が成立した。一方、同年4月30日、八束村でも、請求代表者らが八束村長に対し川上村との合併協議会設置請求書を提出、住民発議が成立した。同年6月27日、八束村議会において川上村との合併協議会の設置協議について付議した結果、可決され、同7月1日には、川上村議会でも、八束村との合併協議会協議について付議した結果、可決された。

川上村は、岡山県の<sup>ひる</sup>県北蒜山高原の麓にあり、中国中山間地の村である。人口2,589人、世帯数792（1997年3月末）と近年の人口減少のもと過疎の村であることはいうまでもない。また、八束村も人口3,203人、世帯数934（同年月日）の過疎の村である。

この二つの村は、かつて、岡山県北の蒜山高原リゾート計画が見られた圏域の中心地域であるが、バブル経済崩壊後この計画は進展していない。かつて蒜山大根の産地として有名なこの地域も大根の価格下落等により農業も厳しい環境に置かれている。両村の合併問題は、特に八束村を中心に過去2～3回見られたがいずれも合併に慎重な村当局（特に川上村）を中心に進展を見なかった。しかし、今回は合併発議制度の下で両村の合併協議会にまでこぎつけたのでその成否が注目されているが、両村民全体としてはなお慎重な意見（対等合併か吸収合併か、新町の位置、小中学校等学校施設はどうなる



のか等をめぐって)も多く、その成否は5分5分と見られている。

### むすびにかえて

以上、分権化をめぐるいくつかの論点について、今回は、前回に引きつづき'96年12月20日の地方分権推進委員会第1次勧告における機関委任事務の廃止と事務の振り分けをめぐる新たな提案についていくつかの事務事例—特に都市計画、農地、福祉・保健・衛生、教育・文化行政等—について検討を加えてきた。また、分権化をめぐるいま一つの論点としての住民発議制度による市町村合併の動向についても若干の検討を加えてきた。

'96年12月20日の第1次勧告においても先に指摘した税財源問題の踏みこんだ提案は見られていない。「国庫補助負担金・税財源に関する中間とりまとめ」は見られるが、「中間報告」からそれ程踏みこんでいず、まず国庫補助負担金の整理合理化の個々の事務振り分けに照応した改革提案が必要とされるだろう。

また、分権化と市町村合併の関係については、(1)財政力の弱い過疎的市町村の合併による「規模の経済」化によってどの程度の行財政権限の実質的な強化が実現するのか、(2)住民発議制による市町村合併は、従来の自治省(旧内務省)ないしは府県指導の「上から」の合併に比べれば一歩前進と思われるが、自発的な住民意思に基づくものなのか、(3)合併協議会成立後、「住民投票」など住民自治(住民意思の確認)の手続がとられるのか、(4)普通交付税による財政措置は、これまでの合併の「上からの」促進措置と事実上変わらないものではないか、(5)神戸勧告における市町村優先の原則と規模の経済論(自治体の最適規模論)との関連をどう見るのか、などなおいくつかの問題点を残すものとなっている。

くり返すまでもなく、機関委任事務の廃止と新たな事務—自治事務(仮称)と法定受託事務(仮称)—への振り分けについては、そこに国の権限問

題や税財源問題を含むいくつかの解決するべき課題を残すことはいうまでもない。ここでの問題点を述べておくとすれば、機関委任事務廃止の画期的提案の下でも、

第1に、法定受託事務（仮称）への振り分けが結果的に拡大し、またそこでの国の権限・関与が事実上従来と変わらない（又は逆に強化？）ものとなるとすれば新たな問題が残される。

第2に、同一法律のもとで法定受託事務（仮称）と自治事務（仮称）への同時振り分けができるのかである。

第3に、法定受託事務（仮称）の場合、都道府県と市町村との関係（これまでの委任関係等）はどうなるのか。事務再配分における市町村優先の原則が基本的に貫けるのか。

第4に、最大の問題点として、新たな事務振り分けのもとで国庫補助負担金の整理統廃合はどのように進のか、その中身の検討が進んでいないことである。そして、

第5に、自治事務（仮称）を増やしてゆく場合、これを裏づける税財源の再配分を伴うことが何よりも必要なことである。

以上のことが伴ってはじめて今回の分権化に向けての画期的な改革案が実を挙げることであり、そのための個々の法律改正や各自治体での条例の制定が必要となるだろう。また、国と地方の負担区分を定めた地方財政法の改正も最終的には必要となるのではないか。

一方、分権化と広域行政との関連については、分権化の実現の基礎に狭域行政（コミュニティ行政や地域行政など）を基盤にした住民自治こそ前提されるべきことを指摘しておかねばならない。広域行政は、中央からの行財政権限の強化をめざすとされながら、一方当該行政地域内では地域的な集権化を伴うものでもあり住民自治に逆行する恐れがあるからである。

われわれは、以上の点を念頭に置きつつ、さらに最終勧告の動向を見守って行きたいと思う<sup>③</sup>。

注

- (1) 拙稿「機関委任事務の廃止と財政改革—地方分権推進委員会『中間報告』によせて」『岡山大学経済学会雑誌』28—4, 1997年3月
- (2) 具体的な財政措置としては、平成8年度に、普通交付税、都道府県分、企画振興費の単位費用に「市町村合併、広域行政推進調査・指導関係」として、各都道府県が自主的な市町村の合併を推進するために実施する研修会の開催経費等必要な額1,000万5,000円を算入した。古本顕光『『市町村の合併の特例に関する法律』の改正に伴う都道府県の取組みについて』『地方自治』第584号, 1996年7月, 91ページ以下参照。
- (3) 分権化は最終的には税財源の改革を伴うものでなければならないが、折からの財政危機と国の行財政改革の下で国税の地方税移譲は当面困難であるとされており、長期的な視点からの検討が必要となる。また、地方自治体の改革も地方分権化よりも行財政改革（リストラを含む）を優先する考え方、過疎市町村では国・府県からの補助負担金等に期待する考え方とも依然として根強い。分権化と機関委任事務の廃止提案とその帰結は税財政の改革動向を含め息長い視点が必要であろう。

〈あとがき〉本稿作成に当たり、(財)地方自治総合研究所より資料提供等頂いた。ここに記して謝意を表したい。

## Some Points of Issue on Decentralization

Chuji Sakamoto

This paper treats some points of issue on decentralization in governmental fiscal relations of Japan. In my last paper, I studied the interim report of the decentralization promoting committee which was published in March, 1996. On the 20th of December, 1996, the first report of this committee appeared, and some concrete plans to classify Kikaninin-jimu into 'jichi-jimu' and 'hôteijutaku-jimu' were proposed by this committee. In this paper, we investigate whether these plans of classification are proper or not. We also discuss the recent policy of communal unification proposed by a group of citizens, and point out some questions from the viewpoint of local autonomy and of decentralization. We admit the significance of this first report of the committee, and yet we have to emphasize again that the task of decentralization depends heavily on the reform to strengthen communal financial position.